

TENDENCIAS HACIA UN CAMBIO DE RÉGIMEN EN MÉXICO

Tendencies towards a change in the Mexican political system

Carlos Alberto Aguilar Blancas*

RESUMEN: Dentro de la democracia el pluralismo juega un papel fundamental como un valor democrático que remite a una sociedad donde conviven pacífica y productivamente diversos puntos de vista, intereses y proyectos, que en ocasiones pueden entrar en conflicto, los cuales deben resolverse dentro de las reglas del juego aceptadas por todos y respetando las diferencias.

ABSTRACT: *In democracy the pluralism plays an important role as a value which indicates a peaceful society with a wide range of points of view, interests and plans living together. At times this diversity can produce conflicts that need a solution regarding the democratic rules and observing the differences.*

PALABRAS CLAVE: democracia, pluralismo, sistema presidencial, sistema parlamentario.

KEY WORDS: *democracy, pluralism, presidential system, parliamentary system.*

Fecha de recepción: 5-03-2013

Fecha de aceptación: 20-05-2013

1. INTRODUCCIÓN

México ha transitado de forma accidentada del presidencialismo característico del siglo XX, a la aplicación de los preceptos legales acordes al sistema presidencial que consagra su constitución; suceso que se da con la alternancia electoral de los partidos en el poder, sin dejar completamente de lado las tradiciones y figuras del modelo anterior. Por tal motivo ha surgido el planteamiento de buscar alternativas parlamentarias para el sistema presidencial mexicano, este tema requiere de amplitud de miras respecto del cambio constitucional y político, partiendo de dos necesidades comunes, la gobernabilidad democrática dentro de la pluralidad política y la racionalización del poder, dichos temas deben desembocar en un reequilibrio entre poderes. Dentro de este marco se han planteado diversas iniciativas, ideas, y planteamiento de encaminar al sistema mexicano a un régimen parlamentario.

Son muchas las cuestiones que atormentan al pensamiento político mexicano, para comenzar, existe la persistente duda sobre la

* Carlos Alberto Aguilar Blancas es Doctor en Derecho por la Universidad de Jaén.
E-mail: carlosalberto_ab@yahoo.com.mx

naturaleza de la confrontación política mexicana actual y la del inmediato porvenir¹. En México, la pregunta que está presente es si la mejor forma de gobierno es seguir limitando al Ejecutivo² o si debemos llevar a cabo una reflexión sobre las alternativas, en el cual, será fundamental para la democracia de México, transformar las actitudes de exclusión que hasta el día de hoy mantienen y promueven la desigualdad. Es oportuno recordar el panorama en el que se realizaron las elecciones presidenciales del año 2006, las cuales provocaron desgaste social, económico y político en México, a pesar de que nunca se había visto un escenario de tan alta competitividad política, capaz de poner a funcionar, en su totalidad el entramado institucional, todas las instituciones, todas las reglas, todos los mecanismos y procedimientos que se crearon desde 1996, fueron puestos a prueba³.

El proceso electoral federal de 2006 ha marcado, sin lugar a dudas, uno de los episodios más ricos para el estudio del comportamiento social, electoral y político de México, en base a la interpretación de las diferentes características y variantes contextuales en las que se desarrolló la elección presidencial, resultando revelador el escenario de enconos ciudadanos observados a lo largo de todo el proceso electoral y acentuado algunos días antes de los comicios. En este orden de ideas, lo ocurrido después de la elección presidencial de 2006 demuestra en el fondo una preocupante incapacidad de los actores políticos para procesar las diferencias, y eso representó una mala señal, si se piensa que la gobernabilidad futura depende eminentemente de la construcción de acuerdos.

2. COMENTARIOS SOBRE EL SISTEMA CONSTITUCIONAL MEXICANO Y LA ESTRUCTURA DE SU SISTEMA POLÍTICO

Varios críticos han señalado que actualmente el sistema constitucional mexicano evidencia amplios huecos que han dejado obrar al oportunismo para satisfacer intereses propios sin coincidencia con el interés público⁴; además, se ha señalado que la clase política mexicana se encuentra dividida en ideología y en temas

¹ Vid. ROMERO APIS, J. E., *Retos y perspectivas de la Constitución mexicana*, Partido Revolucionario Institucional, México, 2003, p. 30.

² Vid. YUNES LINARES, M. Á., *Retos y perspectivas de la Constitución mexicana*, op. cit., p. 21.

³ Vid. CASTILLO VAQUERA, J. G., "Instituciones electorales en México. Entre legalidad y legitimidad," en *Revista para la democracia social*, No. 14, Año 4 Marzo 2006, p. 2.

⁴ Vid. MARIÑEZ NAVARRO, F., "Gobernabilidad y reforma política en México," en *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública*, Lisboa, Portugal, del 8 al 11 de Octubre de 2002, p. 4.

de importancia nacional⁵. Ante esto, es oportuno mencionar que la raíz de la ineficiencia del sistema presidencial tradicional mexicano se encuentra en su incapacidad para involucrar la pluralidad política en la toma democrática de decisiones.

El sistema presidencial vigente en México no favorece la cooperación entre los poderes de la Unión, ya que en el Ejecutivo determina unilateralmente su gabinete y la política que aplica carece de suficiente motivación institucional para negociar el rumbo del gobierno con el Congreso⁶, lo cual, deriva en un enfrentamiento sistemático, como ha ocurrido en México desde 1997 a la fecha. Otro problema que se presenta en el caso de México, es que a partir de la elección presidencial del año 2000, los gobiernos llegan al poder con una mayoría relativa inferior al 50%, por consiguiente tienen una oposición en el Congreso que les impide funcionar con eficacia, corriendo el riesgo de llegar a situaciones de ingobernabilidad. Ante esta circunstancia, los partidos políticos tuvieron que aprender a tomar acuerdos políticos, compromisos, ceder algo para llegar a consensos, quitarse el estigma y el sabor a derrota cuando no se obtiene el 100% de la postura inicial en una negociación.

El proceso de cambio político en México se podría interpretar siguiendo una dirección: la pluralidad de la sociedad mexicana aumenta y se abre paso, paulatinamente para que las instituciones de gobierno la representen⁷. Por ello, el reto de la democracia mexicana deberá encaminarse a reconocer y superar las innegables asignaturas que tiene pendientes para convertirse en eficaz, con gobernabilidad política⁸, y calidad satisfactoria. Para lograr consensos estos deben

⁵ Vid. HABERMAS, J., *Facticidad y validez*, Trotta, Madrid, 1998, p. 552.

⁶ Vid. GARCÍA SOLÍS, I., "Apuntes sobre el presidencialismo mexicano," en *Revista Confluencia XXI*, No. 1, Abril – Junio 2008, México, p. 16.

⁷ Vid. SERRANO MIGALLÓN, F., ARRIOLA WOOG, C., *Temas Selectos de Derecho Constitucional*, Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República - UNAM, 2003, p 38.

⁸ Para Dieter Nohlen, el concepto de gobernabilidad se refiere a la interacción entre gobernantes y gobernados, entre capacidades de gobierno y demandas políticas de gobierno. Hace referencia a la tensión que existe entre las dos partes y pone en cuestión el sistema de gobierno, como productor de decisiones políticas y encargado de su ejecución, y su capacidad para estar a la altura de los problemas a resolver. La gobernabilidad sólo se logra si el gobierno es capaz de resolver los problemas que se le presentan, o lo que es lo mismo, si el gobierno tiene la capacidad de gobernar. La legitimidad se mantiene en la medida en que los gobiernos son eficaces en las decisiones que adoptan. La gobernabilidad no depende únicamente de la capacidad que tengan los gobiernos para dar respuesta a las necesidades de la población, sino también que las demandas sociales se realicen a través de los canales establecidos, y eso sólo se lograra en la medida en que los primeros son capaces de imponer su autoridad con la aceptación social. Vid. NOHLEN, D., *Democracia y neocrítica en América Latina. En defensa de la transición*, Editorial Iberoamericana, Madrid, España, 1995, p. 27. Para construir un

referirse a la gobernabilidad, la cual, implica circunscribirse a la discusión de la legitimidad y eficacia de las políticas gubernamentales.

En México, hay coincidencias en cuanto a la necesidad de reformar la estructura del poder político; los extremos plantean la vuelta a un Ejecutivo predominante o la sustitución del mismo por un régimen parlamentario, en tanto el eclecticismo sostiene la conveniencia de introducir procedimientos parlamentarios en las instituciones mexicanas tales como la figura del Jefe de gabinete ratificado por el Congreso conservando el presidente de la República la facultad de removerlo⁹. Importantísimo será dar pasos en el camino de alcanzar acuerdos necesarios para extender la vida democrática del país hacia otras esferas y sectores aun sumergidos en el atraso y la exclusión social¹⁰; sustituir las reglas del viejo presidencialismo, peligrosamente inoperantes por un nuevo diseño interinstitucional que propicie el acuerdo entre la pluralidad de las fuerzas políticas, que obligue a las mayorías a comportarse democráticamente y a las minorías a actuar con responsabilidad en suma, que combine la eficacia con legitimidad¹¹.

Para la democratización es imprescindible ciudadanizar la política a fin de que exista una mejor y mayor distribución del poder político, este camino, adquiere una importancia para la creación de organizaciones sociales y políticas locales o regionales con capacidad de elevar las demandas de la sociedad a la representación pública, para tal efecto, las organizaciones políticas deben entender que el oposicionismo por sí mismo no ayuda a la construcción de los consensos políticos, y que la consolidación de la democracia va más allá de la alternancia en el poder.

La representación política democrática que está basada en el mandato general representativo en la elección directa y en el sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, origina la existencia de un órgano, al que por tradición se denomina Parlamento, que tiene como funciones primordiales o características la de legislar y la de controlar

país democrático es indispensable que existan organizaciones sociales que sean interlocutores legitimados por la sociedad para mantener el pacto social entre los ciudadanos y el Estado, y que éste permita arribar colectivamente a un futuro mejor. Vid. HEREDIA VARGAS, R., "Gobernabilidad: una aproximación teórica," en *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública*, Lisboa, Portugal, del 8 al 11 de Octubre de 2002, p. 5.

⁹ Vid. YUNES LINARES, M. Á., *Retos y perspectivas de la Constitución mexicana*, op. cit., p. 21

¹⁰ Vid. ECHEVERRÍA RUIZ, R., "Democracia reducida," en *El Universal*, año 92, No. 32 916, del 7 de diciembre de 2007, p. 24

¹¹ Vid. GARCÍA SOLÍS, I., "Apuntes sobre el presidencialismo mexicano," en *Revista Confluencia XXI*, No. 1, Abril - Junio 2008, México, p. 17.

al gobierno. La democracia constitucional que ha de ser representativa, se identifica, en consecuencia, con la democracia parlamentaria. El parlamento es el único órgano del Estado que representa al pueblo en su conjunto y, por ello, en el que se expresa, de un lado, la mayoría, pero de otro, también el pluralismo político de la sociedad.

El debate tanto en la sede legislativa como en la doctrinal está abierto a los temas más diversos que afecten a la vida institucional del Estado mexicano¹², resaltando, las propuestas existentes en materia de control parlamentario. La diferencia entre un sistema democrático y otro autoritario radica tanto en el reconocimiento del control parlamentario como en los instrumentos para su realización.

La discusión acerca de la creación del puesto de un jefe de gabinete no es de carácter administrativo ni mucho menos presupuestal, es esencialmente político, esta decisión acerca del sistema político no puede ser tomada de manera tan mundana, **so pena** de olvidar la historia de un país y de hecho, la de un continente. De ahí el rechazo generalizado de las nuevas repúblicas al parlamentarismo europeo y la decisión de adoptar el sistema presidencialista, con lo que concluyen varios tratadistas que no fue una elección azarosa, sino producto de una convicción histórica¹³.

3. ALTERNATIVAS AL PRESIDENCIALISMO

El debate está encaminado a si lograr una mejor forma de gobierno es seguir limitando al Ejecutivo o si debemos llevar a cabo

¹² Hoy en día se ha planteado la posibilidad de encaminar a México hacia un régimen parlamentario o en su caso, al régimen semipresidencialista, alegando que el sistema presidencial está agotado. Argumentando que el sistema presidencial tomado de los Estados Unidos de América se ha convertido en lo que se denomina presidencialista, esto es, el ejecutivo somete y domina a los otros dos poderes, es el gobernante onnipotente, fuerte y unipersonal, esta figura deviene de una ancestral tradición, en la época prehispánica surge la figura del Tlatoani, en la época de la colonia el poder fuerte está inmerso en la figura del Virrey, ya en el México independiente por un dictador y finalmente por un presidente que en uso de sus amplias facultades ha podido regular la vida política, económica y social del país. Vid. SIRVENT GUTIÉRREZ, C., *Sistema Parlamentario y Sistema Presidencial*, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, Julio 2008, p.15.

¹³ Los sistemas políticos de las repúblicas americanas son presidencialistas, estas estaban rompiendo con las monarquías, siguiendo el ejemplo de lo que hizo Estados Unidos con su guerra de independencia, así como, la influencia de la revolución francesa y el pensamiento antimonárquico y anticlerical de Jacques Rousseau, fue decisiva en la cabeza de los líderes de las repúblicas americanas especialmente con su pensamiento antimonárquico. Vid. PASCOE PIERCE, R., "¿Presidencialismo o parlamentarismo?," en *El Universal*, año 92, No. 32,872, 24 de octubre de 2007, p. 19.

una reflexión seria sobre las alternativas¹⁴. En este punto hay coincidencias en cuanto a la necesidad de reformar la estructura del poder político en México, los extremos plantean la vuelta a un Ejecutivo predominante o la sustitución del mismo por un régimen parlamentario¹⁵. Asimismo, se ha planteado introducir la figura de jefe de gabinete, justificando su incorporación en que ayudaría a crear una mayoría parlamentaria estable y por esa vía se generarían acuerdos y gobiernos más eficaces¹⁶.

El parlamentarismo en México implicaría su adopción en sus principios y mecanismos esenciales, es decir, habría que dividir el actual poder presidencial en dos: jefe de Estado y jefe de gobierno¹⁷. En razón de que México no goza de una monarquía habría que investir al presidente de poderes de Estado y al jefe de gobierno con características propias de un Primer ministro. Este sistema parlamentario tendría que tener validez a nivel de las entidades federativas y los municipios, como en Europa. Al momento de hacerlo se deberán emprender acciones y estas tienen costos, por ejemplo, se sacrificaría el modelo de gobierno que da al partido ganador de la presidencia de la República todo el poder para conformar unilateralmente el gabinete y el gobierno sin incorporar en él a otras fracciones de la representación nacional¹⁸.

¹⁴ Vid. SERRANO MIGALLÓN, F., y ARRIOLA WOOG, C., *Temas Selectos de Derecho Constitucional*, Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, México, 2003.

¹⁵ Vid. YUNES, M. Á., "Régimen político," en *Retos y perspectivas de la Constitución Mexicana*, Partido Revolucionario Institucional, Febrero 2003, México, pp. 19-22.

¹⁶ El Jefe de gabinete es en realidad un Jefe de gabinete del Presidente sin ningún apoyo autónomo en el Congreso. En este orden de ideas, el eclecticismo, sostiene la conveniencia de introducir procedimientos parlamentarios a las instituciones, tales como la figura del jefe de gabinete ratificado por el congreso conservando el presidente de la república la facultad de removerlo, para el caso mexicano, esta, podría considerarse como un primer paso para enfrentar las circunstancias de mayorías divididas que actualmente impera en el sistema político mexicano. Vid. YUNES, M. Á., "El Régimen político," op. cit., pp. 19-22.

¹⁷ Existen tendencias en los sistemas presidenciales, especialmente en los de América Latina, a introducir matices o instrumentos parlamentarios, con la tendencia de irlos fortaleciendo. Por ejemplo, en varios países de la región se aceptan diversas modalidades de censura o falta de confianza al gabinete o a los ministros individualmente. Incluso en ciertas situaciones, el Presidente puede disolver el congreso, esto último en la realidad ha sido utilizado excepcionalmente. También se ha venido creando la figura de jefe de gabinete o premier. Vid. VALADÉS, D., *El gobierno de gabinete*, Universidad Nacional Autónoma de México, 2003, pp. 103-117.

¹⁸ No conviene olvidar que en la estructura actual el partido político ganador se lleva todo el gobierno, aunque haya ganado con menos de la mitad de votos. Asimismo, el presidencialismo mexicano se basa en la existencia aceptada de la confrontación político-legislativa en el marco de partidos políticos representativos de distintas opciones ideológicas. En donde predomina que el acuerdo no es la parte esencial del presidencialismo sino más bien, la confrontación legal y constitucional. Ese es la base del acuerdo político que ha dado lugar al régimen

Hay que señalar que el debate sobre el parlamentarismo y el presidencialismo en México, vuelve a surgir con la transición a la democracia bajo el supuesto de que el parlamentarismo es más democrático que el presidencialismo. Cabe apuntar que conforme a la compleja realidad que se observa en México, el contar con un sistema parlamentario redundaría en poseer un parlamento vigoroso, con capacidad de articular acuerdos esenciales que favorezcan las transformaciones indispensables en un país que ha arribado a una nueva etapa de pluralismo democrático¹⁹.

Durante décadas México ha enfrentado una constante búsqueda por normalizar su vida democrática, proceso que se vio acelerado en los últimos años del siglo XX, pero que no ha encontrado su cabal realización durante la primera década del siglo XXI. La transición mexicana se ha centrado en las reformas electorales, con la finalidad de garantizar el respeto a la voluntad de los electores y la alternancia de las fuerzas políticas en los gobiernos. Esta transición fue una transición votada que apostó por la reforma electoral como camino para consolidarse la democracia²⁰.

3.1. La posibilidad del parlamentarismo en México: sus antecedentes históricos

Sin desconocer la complejidad del poder, en este apartado nos concretaremos a formular un rápido diagnóstico de los argumentos a favor y en contra del parlamentarismo en México, cada uno en su respectivo contexto. La cuestión medular estará enfocada a determinar si la configuración constitucional vigente sigue siendo funcional, esto es, si cumple con las expectativas de un Estado que garantice a un mismo tiempo democracia y gobernabilidad. La gama de combinaciones posibles es muy amplia, por lo que al sistematizar los aspectos generales del parlamentarismo nos ha ofrecido una visión útil para

político y legal del presidencialismo mexicano. Vid. VALDÉS UGALDE, F., "¿Qué régimen, cual Estado?," en *El Universal*. 1 de Julio de 2007. p. VI

¹⁹ A este respecto, cabe señalar que cuando se menciona la posibilidad de que México, transite hacia una democracia parlamentaria, la mayoría recibe la idea con incredulidad. Y no es para menos, pues desmontar un sistema para instaurar otro no es una tarea fácil. Pero lo cierto es que hay caminos intermedios para parlamentizar el sistema actual y darle la flexibilidad de los sistemas mixtos para incluir en la acción gubernamental a las diferentes opciones políticas en lugar de excluirlas. Mientras esto no se haga, el peligro de parálisis se perpetuará indefinidamente. Vid. VALDÉS, F., "¿Parlamentarismo?," en *El Universal*, 11 de marzo de 2007, p. 2.

²⁰ Vid. MERINO, M., *La transición votada: crítica a la interpretación del cambio político en México*, Fondo de Cultura Económica, México, 2003, p. 54.

luego realizar diagnósticos y formular diseños institucionales precisos²¹.

Antes de analizar el debate sobre el parlamentarismo, es oportuno subrayar que las ideas parlamentaristas en México no surgieron durante la revolución, sino que se remontan a los inicios del período independiente, con los primeros programas que instituían el Congreso como centro del poder político. En la historia parlamentaria mexicana hubo dos momentos significativos en los que se intentó establecer mecanismos de ese sistema de gobierno alternativo frente al presidencialista, que no lograron fructificar significativamente en los ordenamientos constitucionales y que, finalmente, fueron rechazados en el Congreso Constituyente de 1917 a instancias de Carranza.

A partir de la aprobación de la Constitución de 1917, las diversas iniciativas presentadas para implementar un régimen parlamentario, estas, no se encontraban desvinculadas de las posibilidades y de las experiencias democráticas de la historia de México, sin embargo, las condiciones en que se presentaron eran adversas, ya que los argumentos para rechazarlas no tenían fundamento. Ahora bien, es pertinente señalar que hoy existe en México un sistema de partidos y una clase política que no había en los años 10 y 20, cuando se discutió la conveniencia de adoptar el sistema parlamentario; por lo que se abren mejores posibilidades de una democracia fincada en el parlamentarismo, con base en los cuestionamiento a que está sometido el sistema presidencial mexicano, al grado de recibir recomendaciones de modernizarlo en un sentido que lo haga compatible con una democracia consensual, estable y eficaz²².

En este punto es de remarcar que la reforma política en México había preocupado a intelectuales y políticos por décadas, pero salvo el tema electoral, en los últimos años se han registrado avances significativos. Las circunstancias económicas y sociales han provocado que los partidos y las organizaciones políticas hayan hecho suya la idea de la reforma política, que, sin embargo, no cuenta con un diseño bien definido²³. Sin embargo, ningún partido político dentro

²¹ Vid. VALADÉS, D., "La reforma del sistema presidencial mexicano," en *Este País*, número 239, 01/03/2011, México, p. 12.

²² Vid. VALADES, D., "La transición del sistema presidencial mexicano," op. cit., p. 3

²³ La reforma electoral ha sido, desde hace tres lustros, la base de la transición política en nuestro país, y a ella se han dedicado ingentes esfuerzos de los diferentes actores políticos y sociales, aunque se tuvieron que dejar en segundo término temas fundamentales de una agenda política para la democracia. Vid. WOLDENBERG, J., "La transición a la democracia", en *Nexos* 261, septiembre de 1999, pp. 65-73.

de sus propuestas legislativas está considerando seriamente un cambio al régimen político mexicano, que implicaría, al mismo tiempo, la elaboración de una nueva constitución²⁴.

El modelo emanado de la Revolución mexicana se articuló en torno a una inusitada concentración de poder en manos del Presidente de la república, se trató de un régimen en el que tanto el diseño constitucional como el sistema político basado en un partido hegemónico propiciaban una peculiar concentración de poder en las manos del Ejecutivo²⁵. La arquitectura constitucional aún vigente fue pensada para responder de manera funcional al régimen autoritario que se consolidó a lo largo del siglo pasado y hoy, luego del proceso de transformación democrática, resulta disfuncional y hasta pernicioso para la recreación de la convivencia democrática²⁶. El cambio político surgido en México, provocó que el pluralismo no sólo se multiplicara sino que, esta misma pluralidad se impregnara en las instituciones representativas del Estado mexicano, con ello, se provocó que las facultades del Ejecutivo, relacionadas a la hegemonía y control del partido del presidente desaparecieran, y con ello su capacidad de mando casi omnímodo²⁷.

3.2. Aspectos negativos del presidencialismo

La discusión sobre las formas de gobierno se ha extendido fundamentalmente en el ámbito académico, los estudiosos de la política están de acuerdo, en rechazar, por razones diversas, el régimen presidencialista, considerando que éste ya cumplió su ciclo

²⁴ CÁRDENAS, J., *Por qué una nueva constitución, en Transición política y reforma del Estado*, Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, Cámara de Diputados, LVI Legislatura, México, 1996, p. 84. Las agrupaciones políticas de oposición han dirigido sus críticas muy particularmente contra el presidencialismo, pero hasta hoy no han elaborado una propuesta teórica alternativa al sistema presidencialista. En otras palabras, ningún partido está planteando establecer en México una nueva forma de gobierno. Se quisiera abatir el régimen presidencialista, pero no se presenta un diseño de régimen de gobierno para sustituirlo. Vid. RAMÍREZ VIDAL, G., *El debate sobre el parlamentarismo en México. De la independencia a la revolución*, op. cit., p. 19.

²⁵ Vid. CARPIZO, J., *El presidencialismo mexicano*, Siglo XXI, México, p. 190.

²⁶ Vid. CÓRDOVA VIANELLO, L., "¿Por qué transitar al parlamentarismo?," op. cit., p. 4.

²⁷ En el periodo en el que el fenómeno de los gobiernos divididos se ha instalado en México, el número de modificaciones a la Constitución que implican un amplio consenso ha sido el más alto para un mismo periodo. Dicho de otro modo, desde 1997 ningún partido político cuenta por sí solo con una mayoría absoluta en la Cámara de Diputados y desde el 2000 lo mismo ocurre en el Senado; sin embargo, la década pasada es en la que más cambios constitucionales ha habido, como la reforma electoral de 2007, es decir, consensos y capacidad ha habido, el problema está en otro lado. Vid. CÓRDOVA VIANELLO, L., "¿Por qué transitar al parlamentarismo?," en *Este País*, número 239, 01/03/2011, México, p. 4.

histórico. No obstante, aun persiste en México la tesis de impedir que el Ejecutivo hiciera uso de facultades metaconstitucionales y establecer un verdadero equilibrio de poderes, dotando al Congreso de mayores atribuciones, convirtiendo ello, en el establecimiento de un régimen semipresidencial, en este sentido, Alonso Lujambio **expresa**: "nadie en México está pensando en un sistema político que no tenga al presidente como eje"²⁸.

El coordinador del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática de la LVI Legislatura en el Senado (1994-1997), **Héctor Sánchez, declaraba**: "queremos un Poder Ejecutivo fuerte, pero fuerza, en este caso, no es ni puede ser sinónimo de discrecionalidad, de arbitrariedad, de mano dura"²⁹. En tanto, Luis **Salazar señalaba que** "para acabar con el presidencialismo, por decirlo mediante una paradoja estridente, necesitamos aceptar cierto presidencialismo, porque hasta ahora, y a pesar de todo, debe reconocerse que la enorme desigualdad de las fuerzas sociales y políticas del país dificulta pensar en una reforma del Estado contra el presidencialismo"³⁰. **Para Diego Valadés**: "en todo el mundo, por lo menos en el caracterizado por el constitucionalismo de corte occidental, se preguntan muchos autores: ¿parlamentos para qué?, incluso se habla de la decadencia misma del parlamentarismo en el mundo"³¹. **Francisco Palomino Ortega afirma**: "lo ideal y más conveniente en estos momentos, resulta conservar el sistema presidencialista mexicano y adecuarlo a la realidad política presente y futura"³².

Jorge Carpizo³³ y Diego Valadés³⁴ abogan por el mantenimiento del esquema presidencial, pero al mismo tiempo advierten la necesidad de combatir el exceso de poderes presidenciales mediante el establecimiento de nuevos controles a la acción ejecutiva. Valadés

²⁸ Vid. LUJAMBIO, A., *Federalismo y Congreso en el cambio político de México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1996, p. 63.

²⁹ Vid. SÁNCHEZ, H., "Cambio político y división de poderes", en *Revista del Senado de la República*, volumen 2, número 3, abril-junio de 1996, p. 26.

³⁰ Vid. SALAZAR, L., "¿Más allá del presidencialismo?", en RINCÓN GALLARDO, G., *La reforma pactada*, México, Cámara de Diputados, LVI Legislatura/Centro de Estudios para la Reforma del Estado, 1995, p. 124.

³¹ Vid. VALADÉS, D., *Constitución y política*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1994, p. 174.

³² Vid. PALOMINO ORTEGA, F. J., "Editorial", en *Quórum*, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, año VI, número 63, noviembre-diciembre, 1998, p. 5.

³³ Vid. CARPIZO, J., *Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2007, p. 32.

³⁴ Vid. VALADÉS, D., "México: ¿sistema presidencial o parlamentario?", en VALADÉS, D. y SERNA, J., *El gobierno en América Latina. ¿Presidencialismo o parlamentarismo?*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2000, pp. 11-45.

expresa que es posible racionalizar el presidencialismo mediante su parlamentarización, a través de la incorporación de técnicas de responsabilidad propias del parlamentarismo, como serían los instrumentos de control político del ejecutivo, o la moción de censura. Además la creación de una estructura ejecutiva dual, con la finalidad de lograr un reequilibrio de los poderes. Racionalizar sólo tiene sentido si es para mejorar, una parlamentarización inadecuada, sería un elemento de desestabilización³⁵.

El rechazo a las transformaciones sustanciales es un fenómeno común entre politólogos y políticos, manifestándose inseguros y muy conservadores, es posible que verse en el temor de afectar la estabilidad social. En ocasiones se ha observado como es el propio gobierno el encargado de difundir esos miedos, ocasionando que los estudiosos actúen con cautela³⁶. Es posible que una de las razones para rechazar cualquier transformación se deba a que los mexicanos no hemos experimentado más formas de gobierno que colonialismo, imperio, dictadura y presidencialismo, de las cuales la última es preferible a las otras, sin dejar de ser un régimen autoritario.

3.3. Buenas razones para la implantación del sistema parlamentario

No obstante, en la historia independiente de México ha existido una corriente por instaurar un régimen alternativo, el cual, sería el parlamentarista³⁷. Señalando que, la instauración del régimen parlamentario en México, supone forzosa y necesariamente dos o más partidos políticos perfectamente organizados, entre los cuales puedan distribuirse frecuentemente las funciones gubernamentales³⁸. Con el cumplimiento de estas condiciones, el gobierno no tendría dificultad de integrar el gabinete, para responder a las frecuentes crisis ministeriales. La instauración de un régimen parlamentario requerirá de una profunda discusión, en términos prácticos, fortalecer las instituciones mucho más allá de quien las ocupe. La vertiente que ofrece el régimen parlamentario a diferencia de lo que hoy sucede en México, es un mayor y mejor acceso a los acuerdos entre los grupos que integran el sistema político mexicano; sin embargo, esta situación no garantiza que eso pueda suceder en México, porque el

³⁵ Vid. VALADÉS, D., *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*, op. cit., pp. 179-185.

³⁶ Vid. CÁRDENAS GARCÍA, J., *Transición política y reforma constitucional en México*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1994, p. 171.

³⁷ Vid. RAMÍREZ VIDAL, G., *El debate sobre el parlamentarismo en México. De la independencia a la revolución*. Cámara de Diputados / LVII Legislatura Congreso de la Unión, México, abril de 2000, p. 16.

³⁸ Vid. VALADÉS, D., "La transición del sistema presidencial mexicano", en *Este País*, número 65 Agosto 1996, México, p. 1.

problema radica en las posturas y los intereses de cada partido representado en el congreso, convirtiéndose más en un asunto de voluntad que de cambio de régimen.

Ante esta situación el gabinete no puede ser correctamente entendido, sino se inicia, su estudio en razón de esa discriminación al interior del poder Ejecutivo, es decir, el gabinete está en la base y es producto de esa distinción entre jefe de Gobierno y jefe de Estado. El gabinete guarda peculiaridades en su relación con los dos jefes del ejecutivo que existen en los regímenes parlamentarios y en los semipresidenciales. Concretamente en México, la figura del Presidente ha diluido la diferenciación entre jefe de gabinete y jefe de Estado, obviamente las competencias atribuidas al titular del Poder Ejecutivo por la constitución y la legislación secundaria, son propias de una jefatura de Estado, o de gobierno, confluyen en el mismo órgano como ocurre en los sistemas presidenciales puros.

A la fecha el gabinete del modelo presidencial sigue sin constituir un autentico gabinete, en general en América Latina se trasplanta la institución e incurrió por la inercia de la imitación en el mismo equivoco terminológico³⁹. En México, con frecuencia se escucha hablar acerca de reuniones del gabinete legal o del gabinete ampliado, o bien, se da razón del Secretario de Gobernación como jefe de gabinete, de ello se desprende que la acepción que se atribuye al término jefe de gabinete, es algo radicalmente distinto y se le da una connotación que choca con los conceptos consolidados en la doctrina.

En los países parlamentarios han logrado conferirle a sus gabinetes la estabilidad de la que algunos carecieron hasta garantizar gobiernos eficaces y estables, o al menos lograr que nunca fuesen ineficaces por falta de estabilidad⁴⁰. Mientras que los intentos hasta ahora emprendidos para reforzar la legitimidad del sistema presidencial responsabilizando a los ministros o secretarios, individual o colegiadamente frente al Congreso, o restringir el poder de nombramiento y remoción del Presidente en beneficio del poder Legislativo, no han contribuido a obtener una mayor gobernabilidad, ni han tampoco modificado los términos unipersonales en los que se ejerce la presidencia.

En México no existe un jefe de gabinete, porque simple y sencillamente tampoco existe un gabinete, un análisis teórico,

³⁹ Vid. LEVY, L. W., "Cabinet", en *Enciclopedia of the American Presidency*, New York, 1994, p. 152.

⁴⁰ Vid. PAYNE, M., ZOVATTO, D., *La política importa: El equilibrio de poder entre el ejecutivo y el legislativo. Papel de la constitución y los partidos políticos*, Washington, D.C., 2003, pp. 211-214

histórico y comparado de la institución, evidencia que en el sentido jurídico y constitucional original de la expresión jefatura de gabinete, lo que prevalece en México no obtiene esa denominación, es decir, no hay ni gabinete ni jefe de gabinete, por más que se dé cómo una realidad no escrita la existencia de ambos, e incluso se les mencione en medios de comunicación y acuerdos o decretos formalmente suscritos desde el poder Ejecutivo. El mal llamado gabinete en México se identifica con la noción existente en los Estados Unidos bajo un esquema presidencial en que los secretarios del despacho colectivamente carecen de poderes decisorios autónomos y son una prolongación del poder del Presidente⁴¹.

La cuestión de la jefatura de gabinete no ha sido objeto de mayor atención en la literatura política o constitucional en México, la institución es examinada en relación a la organización del poder Ejecutivo en México y obviamente gira en torno a la figura del Presidente de la República y bajo la consideración de que se trata de una estructura de gobierno adscrita al poder Ejecutivo y dependiente de él⁴².

La meta de implantar el parlamentarismo es alcanzar objetivos⁴³ que van desde la posibilidad de que la minoría que obtuvo la titularidad del Ejecutivo se robustezca y pueda ejercer sus funciones en un clima de estabilidad, hasta conjuntar los apoyos necesarios para procesar con éxito un programa de gobierno firmemente cimentado. El papel y las funciones que el Poder legislativo desempeñe para fortalecer la democracia e implementación del régimen parlamentario, serán el resultado de una serie de variables, entre ellas, factores históricos, factores institucionales, condiciones políticas, variables culturales y variables estructurales⁴⁴.

En este orden, el parlamento puede desempeñar seis funciones claves durante la consolidación de la democracia, recuperar su capacidad para influir en la definición del futuro, abrir canales para la actividad de los partidos políticos, delimitar el espacio en el que se reproducen las bases del consenso constitucional y desarrollar las

⁴¹ Vid. VALADÉS, D., *El Control del Poder*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1998, p. 412.

⁴² Vid. VALADÉS, D., *El gobierno de gabinete*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2004, p. 43.

⁴³ Asociado a ello, está la conciliación de los principios de pluralidad y eficacia, los cuales indican que la pluralidad hace que toda negociación se cristalice únicamente tras una serie de intentos, y el resultado final siempre implica que ninguna de las partes prevalece absolutamente. Vid. SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *Retos de la gobernabilidad*, México, 2005. p. 182.

⁴⁴ Vid. ULRIKE, L., "The centrality of parliament in the consolidation of democracy: A Theoretical exploration," en *Political Science Institute Heidelberg*, Alemania, 1989, p. 15.

reglas del juego político, al definir estas reglas se contribuirá a la legitimidad del resto de las instituciones del nuevo régimen⁴⁵. De la gran variedad de temas que se han expuesto, la idea que ha prevalecido es la propuesta de cambiar el sistema presidencial por uno parlamentario o por lo menos de parlamentarizar algunos de sus aspectos⁴⁶.

Los gobiernos presidencialistas tienen también sus propias ventajas, y México no es la excepción: es considerado como un sistema que da más opciones a los votantes. En este punto diversos analistas han expresado que sigue siendo difícil demostrar si el presidencialismo supone mayor riesgo para una política democrática, a diferencia del parlamentarismo contemporáneo. Por otra parte, el parlamentarismo tampoco ha logrado obtener un apoyo suficiente para ser adoptado como sistema de gobierno en América latina⁴⁷.

Otro aspecto a dimensionar es la discusión sobre la idea de debilitar al Ejecutivo para fortalecer al Legislativo en la búsqueda de equilibrio entre poderes, con la imagen de construir un nuevo régimen político que advierta variables conjuntas para dar una solución adecuada. Estos aspectos no conllevan sustituir los actores ni mantener las mismas prácticas ni reeditar las viejas, ni crear un centro de poder para crear otro nuevo. En caso de llevarse esto, se estaría ante la posibilidad de trasladar el poder de la presidencia imperial a un congreso dictatorial.

Algunas propuestas tienen que ver con el incremento de poder Legislativo sin modificar el sistema de gobierno presidencial, teniendo de esta forma un Congreso fuerte con una presidencia acotada⁴⁸. Ante esto la discusión se centra en los siguientes aspectos: 1) la determinación de un sistema semipresidencial o de uno parlamentario

⁴⁵ En países que atraviesan procesos de democratización, el parlamento es el principal elemento democrático, permitiendo contribuir a la legitimidad de los partidos políticos, y del gobierno, a difundir los valores de competencia, negociación, tolerancia y compromiso, provee continuidad y estabilidad durante el proceso de sustitución de las prácticas autoritarias por reglas democráticas, cumple las funciones ordinarias de los poderes legislativo, en especial, apoya a las nuevas autoridades en los momentos críticos, establece mecanismos de control de la autoridad del ejecutivo y expresa las preocupaciones, aspiraciones y objetivos de la sociedad. Los objetivos puedan ser alcanzados con instrumentos y decisiones adecuados en una sociedad libre y plural entre los cuales tiene que figurar la equidad social. Vid. SANTAMARÍA, J., *El papel del parlamento durante la consolidación de la democracia y después*, op. cit., p. 9.

⁴⁶ VALADÉS, D., *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*, México, UNAM-IIIJ, El Colegio Nacional, 2007, p. 54.

⁴⁷ Vid. NOHLEN, D., y FERNÁNDEZ, M., *El presidencialismo renovado*, Nueva Sociedad, Caracas, 1991, p. 56.

⁴⁸ Vid. VALENZUELA, A., "Las presidencias latinoamericanas interrumpidas," en *Confluencia XXI*, número 1, Abril – Junio 2008, p. 16.

semejante al alemán o español, 2) en caso de que se mantuviese el sistema presidencial, efectuar la reforma del poder Legislativo para fortalecerlo, especialmente en las aéreas de control⁴⁹. Sin embargo, en México, se percibe como lo hemos estado mencionando, en el Congreso se observa la mayor parálisis, la sociedad mexicana reprueba su funcionamiento y es el origen del retraso en tantas decisiones fundamentales, observando muy pobres resultados. Algunos han propuesto que es necesario reintroducir una cláusula de gobernabilidad en base a que aquella fuerza política que obtenga el 35% de los votos, la ley le otorgue el 50% más 1 de los escaneos, con ello, la mayoría relativa de votos se convierta en mayoría absoluta en el Congreso de la Unión, argumentando que con ello, se combatiría el estancamiento y la gestión del presidente podría a ser más productiva.

La tarea de reflexión y análisis en este tema debe estar dedicada al mejoramiento del sistema político contemporáneo, definiendo con mayor claridad las facultades presidenciales, de los legisladores y jueces. Entrar así mismo al debate sobre la capacidad del sistema político por mutarse al parlamentarismo⁵⁰.

De cualquier manera el análisis sobre la implementación del sistema parlamentario en México, no puede ni debe limitarse en la capacidad de los protagonistas del sistema, sino en la búsqueda de elementos que favorezcan un mejor desempeño gubernamental. La historia de cada Estado es el antecedente de su personalidad y comportamiento⁵¹ y en México, lo que se busca son filtros en la toma de decisiones y por supuesto una mejor y más detallada vigilancia de su ejercicio. Concretar el estudio en bases sociológicas y políticas para que el régimen parlamentario pueda surgir, funcionar y persistir; pues si no existe una disposición social hacia el régimen que se quiere adoptar, es muy probable que el mecanismo fracase, por el desconocimiento de la sociedad a la misma⁵².

⁴⁹ Vid. CÁRDENAS GRACIA, J., *Transición política y reforma constitucional en México*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1994, p. 76.

⁵⁰ El régimen parlamentario, necesita condiciones específicas para funcionar, como es una estructura partidista adecuada a fin de no degenerar en mayorías de experiencias parlamentarias. Sartori estima que si las democracias latinoamericanas abandonaran la forma presidencial de sus instituciones, caerían en el asambleísmo. Esta especulación lo lleva a inclinarse hacia la opción mixta del **"semipresidencialismo" para las democracias de la región**. Vid. SARTORI, G., *Ingeniería constitucional comparada*, Fondo de Cultura Económica, 2003, p. 123.

⁵¹ Vid. CARPIZO, J., **"El presidencialismo mexicano," Siglo XXI, México, 1989, p. 34.**

⁵² Vid. SARTORI, G., *Ingeniería constitucional comparada*, Fondo de Cultura Económica, México, 1996, p. 65.

4. LA PROPUESTA DEL MODELO SEMI PRESIDENCIAL EN MÉXICO

En México, en varias ocasiones se han presentado propuestas a favor del modelo semi presidencial en México, una de ellas es, la de Porfirio Muñoz Ledo,⁵³ al señalar su inclinación por un sistema semi presidencial, consecuente con nuestra tradición constitucional y en especial con nuestra tradición federalista. Se propone: un Ejecutivo de dos orbitas: una que contenga Jefe de Estado y otra de Gobierno con su propia jefatura, sin perder de vista que el sistema semi presidencialista en la realidad es una alternancia de sistema presidencial y del sistema parlamentario, pero no un sistema propiamente mixto. También ha expresado que en México es factible un régimen de gobierno semejante a los que funcionan en la gran mayoría de las democracias actuales y que recoja a la vez lo mejor de nuestra experiencia federalista y republicana⁵⁴.

Mientras tanto, el trabajo de Arturo Valenzuela ha estado enfocado a demostrar las bondades del régimen en el ámbito latinoamericano, que podría aplicarse en particular a México, en este sentido ha expresado que el parlamentarismo es el sistema más apropiado para nuestro país⁵⁵.

Asimismo, el Presidente de la República Felipe Calderón (2006-2012), presentó una propuesta de reforma política, planteo los temas de reelección de legisladores, la iniciativa preferente por parte del presidente, subir de 2 a 4% los votos necesarios para refrendar el registro de los partidos políticos, la segunda vuelta presidencial, esta coincida con la primera vuelta legislativa, tratando que los candidatos presidenciales arrastren el voto para diputados y senadores, perjudicando a quien quedara en la tercera posición. Ante todo esto, se considero que esta idea de lograr gobernabilidad, podría debatirse en otros términos, si el objetivo es modificar el régimen de gobierno.

De igual manera, durante la administración del Presidente Calderón (2006-2012), el senador Manlio Fabio Beltrones (2006-2012), y el jefe de gobierno de la ciudad de México, Marcelo Ebrard (2006-2012), postularon que México debe transitar a un sistema de gobierno parlamentario, para abrir la posibilidad a los gobiernos de

⁵³ Vid. MUÑOZ LEDO, P., *Comisión de estudios para la reforma del Estado, conclusiones y propuestas*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2004, p. 65.

⁵⁴ Vid. MUÑOZ LEDO, P., *Conferencia Nueva República/Propuesta política*, Cámara de Diputados, 11 de marzo de 1999.

⁵⁵ Vid. VALENZUELA, A., "Hacia una democracia estable: la opción parlamentaria para Chile", en *Revista de Ciencia Política*, número 7, Santiago de Chile, 1985, p. 65

coalición, argumentando el agotamiento del régimen presidencialista,⁵⁶ poniendo como ejemplo que este agotamiento transita en la incapacidad de los tres últimos mandatarios, Zedillo (1994-2000), Fox (2000-2006) y Calderón (2006-2012), de mantener el liderazgo que antes se entendía implícito en la investidura del cargo, y en la falta de resultados en la gestión gubernamental. Manifestaron que la falta de acuerdos nacionales para lograr que las cosas sucedan, no tiene que ver con el formato, se debe a un ambiente polarizado que crispa el entendimiento entre las fuerzas políticas, de ahí que se limiten entre ellas, privilegiando sus posturas por encima del beneficio colectivo y más aun, la obligación del rendimiento de cuentas y resultados a la ciudadanía. Ambos protagonistas de la política mexicana, coinciden en mantener la figura del Presidente de la República, como Jefe del Estado y la creación de un Jefe de Gobierno o Primer ministro.

5. LA PROPUESTA DEL PARLAMENTARISMO ACOTADO

Bruce Ackerman ha señalado que el sistema de gobierno presidencialista mexicano, está agotado, por lo que la mejor opción para México es el parlamentarismo acotado, explicando, que el gran defecto del sistema presidencial es la rigidez, manifestando, qué se hace cuando el país es encabezado por un mandatario malo: se debe esperar seis años para que se vaya. En cambio, en uno parlamentario se va cuando ya no tiene apoyo del Congreso⁵⁷.

En el X Congreso Nacional Extraordinario, del Partido de la Revolución Democrática, en su programa en el apartado de Régimen

⁵⁶ La capacidad de nuestras instituciones de funcionar adecuadamente está ya, de hecho, mermada. Ante ello es necesario un cambio de dirección. Están la vía y la tentación autoritaria y la alternativa democrática. La configuración del sistema presidencial mexicano sólo puede producir resultados adversos crecientes. No depende de la persona ni del partido que ocupen la presidencia, sino de la forma misma en que la presidencia está estructurada en la Constitución. Ningún partido, ningún grupo, ningún individuo, podrá corregir con su presencia lo que sólo es superable con medios institucionales. Vid. VALADÉS, D., "La reforma del sistema presidencial mexicano", en *Este País*, número 239, 01/03/2011, México, p. 7.

⁵⁷ El parlamentarismo acotado es el mejor modelo para un gobierno constitucional, superior tanto al modelo estadounidense, que divide el poder entre un presidente y un congreso electos, como al inglés y al francés, de gobierno concentrado. En el sistema presidencial, aunque haya una ventaja pequeña entre el ganador y el segundo lugar, el primero se lleva todo. En cambio, en el parlamentario casi no hay diferencia entre triunfar y llegar un poco atrás, pues en una elección cerrada simplemente puede darse una gran coalición. Vid. ACKERMAN, B., "Parlamentarismo acotado, "opción" para México", en *La jornada*, sección política, México, 30 de noviembre de 2006.

Político, estableció⁵⁸: La forma de gobierno será republicana, democrática, representativa, participativa y federal. El sistema político será de carácter semi presidencial, con base en una presidencia democrática con equilibrio de poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial; el presidente o la presidenta de la República será jefe de Estado y de las Fuerzas Armadas y responsable de la política internacional; el Poder Ejecutivo será colegiado y se constituirá mediante sanción parlamentaria, todas las resoluciones del Congreso de la Unión serán obligatorias para el Ejecutivo. Se instituirá la figura consistente en la elección de un Jefe de Gabinete electo por el Poder Legislativo, quien será responsable de construir acuerdos y consensos para lograr acciones de gobierno en un marco de gobernabilidad democrática. Los miembros del gabinete del Poder Ejecutivo serán nombrados, a propuesta del Presidente de la República, por el Congreso de la Unión según los ámbitos de cada Cámara. El Poder Legislativo Federal será bicameral, los estados y municipios se organizarán conforme al sistema parlamentario unicameral, y el Distrito Federal será convertido en un estado de la Unión. Esta postura claramente pretende una parlamentarización del sistema presidencial. En este punto, es oportuno recordar que reiteradamente Porfirio Muñoz Ledo, Pablo Gómez, Amalia García, Jesús Ortega, Raymundo Cárdenas, personajes destacados del Partido de la Revolución Democrática (PRD), han fijado su postura de un esquema parlamentario para la conducción de México.

En los foros de consulta pública, organizados por mandato de la Ley para la Reforma del Estado, durante el 2007, se registraron más de quinientas propuestas respecto al sistema político, todas ellas dirigidas a la modificación del mismo. Es claro que la sociedad percibe síntomas de agotamiento de nuestro sistema.

La adopción del régimen presidencial tuvo amplios antecedentes históricos y políticos e incluso de carácter social, los cuales se han acentuado a lo largo de los años, México vive un momento histórico, al transitar a una libertad política, la que permite a todos tomar partido, fijar posturas y tener una opinión válida sobre nuestras alternativas como país. Sin embargo, esta pluralidad, encauzada en las disputas electorales, ha propiciado tensiones lógicas para un sistema que transita a la democracia⁵⁹.

Los retos de la función pública y la función legislativa es generar acuerdos al interior de la pluralidad a fin de tener soluciones

⁵⁸ Programa PRD, X Congreso Nacional Extraordinario, Numeral 51, México, 17 de Agosto de 2007.

⁵⁹ Vid. HOROMITZ, D., "Una comparación de sistemas democráticos," en *Confluencia*, Partido Revolucionario Institucional, Julio – Agosto, 2008, p. 8-9.

afines, en aras de la gobernabilidad y el beneficio colectivo. Desafortunadamente el encono, la intransigencia e incluso el rencor han hecho de nuestro actuar político un discurso vacío. La política, como un ejercicio digno y positivo, ha sido desplazada por la competencia, la rivalidad, la descalificación y, con ello, la parálisis⁶⁰. En medio de esta lucha constante entre intereses egoístas se ha perdido la idea fundamental: el Estado. Son pocos los actores políticos que están pendientes del crecimiento armónico de este, en el mejor de los casos, de sus agendas legislativas o los proyectos políticos individuales o de grupo.

Por ello, en México, no resulta extraño, observar una presidencia débil y, por otra parte, un Congreso que obstaculiza, lo anterior porque a diferencia del pasado ni uno ni otra cuenta con las mayorías necesarias para lograr sus objetivos, quedándose sólo en acuerdos básicos que algunos consideran de relativa supervivencia. Es sabido que el éxito de un gobierno requiere, entre otras cosas, de un programa de largo plazo que cuente con el soporte de una legislatura, ya que si se mantiene, sólo en conseguir acuerdos entre las elites mayoritarias estos no satisfacen al grueso de la población, pero que si cumplen las expectativas de los grupos minoritarios que encabezan las fracciones parlamentarias.

6. MÉXICO ANTE LA NECESIDAD DE UN CAMBIO DE RÉGIMEN

En México, existe la inquietud real de conocer si su sistema presidencial es el más adecuado para el México de hoy y para el de los años venideros. En las últimas décadas, el equilibrio de poderes se ha inclinado a favor del Ejecutivo; el Poder legislativo no ha ejercido muchas de sus facultades constitucionales, el Presidente de la República ha desempeñado atribuciones meta constitucionales que lo convierten en la columna vertebral de todo sistema político; los pesos y contrapesos constitucionales no han operado; y las libertades y derechos de los mexicanos han quedado en ocasiones a la discreción del poder Ejecutivo. Ante esta situación la funcionalidad del presidencialismo esta en tela de juicio, por ello, los mexicanos siguen debatiendo la vigencia o no del esquema de distribución de las funciones públicas.

Los partidarios del presidencialismo apuestan por su fortalecimiento en aras de la eficiencia gubernamental y la

⁶⁰ Vid. SARTORI, G., *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados con el posfacio. La transición de México. ¿Hacia dónde? (Una agenda para la reforma)*, Fondo de Cultura Económica, México, 2001, p.76.

governabilidad política⁶¹, sin embargo, pasan por alto, que la consolidación democrática exige que se corresponda con las aspiraciones y reclamos políticos de los ciudadanos⁶². Es evidente que la pluralidad a estado moviendo a México desde finales de los años noventa, estableciendo una nueva realidad política, lo cual ha ocasionado ajustes a sus instituciones. Incluso la alternancia que ha operado en todos los niveles de gobierno no ha logrado

⁶¹ La erosión del régimen presidencial mexicano ha convocado a la presentación de diversas reformas que le den solidez. La parte más importante de una reforma al estado mexicano es el redimensionamiento del poder presidencial a la luz de un legislativo plural y cogobernante. Entre las propuestas recientemente presentadas por los partidos políticos se han encontrado enormes coincidencias sobre la necesidad de modificar la relación entre el presidente y el Congreso de la Unión, prácticamente la totalidad de estas propuestas consideran oportuna la creación de la figura del jefe de gabinete en el seno del sistema presidencial mexicano, como un instrumento que sirva para alcanzar mayor gobernabilidad y atempere el multipartidismo a través de una mayoría parlamentaria que lo ratificaría a propuesta del presidente de la República. Con respecto a la cuestión de los controles parlamentarios, esta ha sido abordada como una mera derivación o consecuencia de la creación misma de la figura de gabinete, al considerarlos únicamente como mecanismos tendientes al fortalecimiento del órgano legislativo y no como del sistema político en su conjunto. Tanto el Partido Revolucionario Institucional, como el Partido de la Revolución Democrática, están por la figura del jefe de gabinete a fin de que sea éste y no el presidente quien coordina las acciones del ejecutivo y las articule con el legislativo, así como que impulse la construcción de coaliciones parlamentarias y de gobierno estables. El Partido Verde Ecologista de México y Convergencia, por su parte, están por la mera ratificación de los miembros del gabinete por parte del Senado. El Partido de la Revolución Democrática y el Partido del Trabajo, propugnan por un sistema semipresidencial o semiparlamentario respectivamente. El Partido Acción Nacional defiende el fortalecimiento del sistema presidencial a través de la revisión de las facultades del Ejecutivo y del fomento del informe presidencial. Vid. ENRÍQUEZ FUENTES, G., *Algunos apuntes sobre el control parlamentario y la democracia en la reforma del Estado en México*, Universidad Autónoma de Nuevo León, 2009, pp. 144-145. Más aún, el elemento fiduciario es el factor determinante de las formas parlamentarias pero no de las presidenciales. En consecuencia, lo que no se puede pretender, es otorgarle amplios poderes de control al congreso en detrimento de un poder que requiere de su estrecha colaboración como lo es el Ejecutivo. Vid. PEGORARO, L., *Forme di governo, definizioni classificazioni*, CEDAM, pp. 3-24.

⁶² En México, el sistema político que adoptó el régimen presidencialista obedeció más a factores de moda política que a cuestiones propias de la realidad que en esa época se vivía en México. El régimen presidencial mexicano se consolidó con el presidente Juárez y se fortaleció con el general Porfirio Díaz. Otros argumentan que el presidencialismo se agotó y la nueva composición plural de las Cámaras del Congreso y la alternancia en el gobierno poco han alterado el molde primigenio del presidencialismo mexicano que se gestó a lo largo del siglo pasado, siendo una imperativa necesaria establecer una asamblea constitucional con representantes electos directamente por el pueblo con la misión de redactar un nuevo texto constitucional. Vid. ESTRADA MICHEL, R., y NÚÑEZ TORRES, M., *Una Asamblea constituyente para México*, Universidad Nacional Autónoma de México, 2005, pp. 189-220.

redimensionar la forma de gobierno presidencial a los nuevos requerimientos actuales del país⁶³.

En México se observa que el poder se comparte o se parte, el famoso carro completo ya se acabó, en cada elección ahora es difícil obtener las amplias mayorías absolutas a las que estaban habituados los mexicanos. Los mexicanos ahora se preparan para observar una política competida, asumiendo los actores políticos su responsabilidad de crear las condiciones para que florezca y se desarrolle el pluralismo nacional.

La política es camino y solución, en donde la lealtad a los principios es el secreto de su eficacia⁶⁴, por ello, el principal factor que debe atribuirse a la eficiencia y eficacia del régimen constitucional mexicano tiene que ver con el consenso con el cual fue aprobada su ley fundamental⁶⁵. En este proceso, el perfeccionamiento

⁶³ La integración, funciones y contrapesos entre los Poderes de la Unión se han transformado y las funciones tradicionales juegan ahora nuevos roles en el sistema político mexicano. Las bases del poder presidencial se han desgastado desde hace tiempo, por ello, la institución presidencial se ha debilitado, a lo que conviene reflexionar sobre la necesidad de ajustar el presidencialismo y sus funciones a los tiempos que hoy vive la república mexicana. Vid. ORTIZ ARANA, F., **"Redimensionar al presidencialismo mexicano,"** en *Confluencia XXI*, Partido Revolucionario Institucional, Julio – septiembre 2008, p. 27.

⁶⁴ Vid. ECHEVERRÍA RUIZ, R. y REYES HEROLÉS, J., "El PRI, la reforma política en México y la transición democrática española", en *Confluencia XXI*, Partido Revolucionario Institucional, Julio – Septiembre 2008, p. 69, 70, 74.

⁶⁵ A lo largo de la historia, en particular durante el siglo XIX, México ha sido un país proclive a la concentración del poder en un individuo, si bien durante los primeros años de vigencia de la constitución se llegó a plantear alguna vez la idea de transformar nuestra forma de gobierno en un régimen parlamentario, como ya se explico, las iniciativas al respecto no prosperaron en función de que tales propuestas podrían llevar a que en el país se creara una elite política de parlamentarios que limitara la acción gubernamental. Vid. SERRANO MIGALLÓN, F., "El presidencialismo mexicano en perspectiva", en *Confluencia XXI*, Partido Revolucionario Institucional, Julio – Septiembre 2008, p. 53-54. Vid. CUMBERLAND, C., *La Revolución Mexicana. Los años constitucionalistas*, Fondo de Cultura Económica, México, 1983, pp. 323-324. En las democracias presidencialistas la tendencia al conflicto derivada de la simultánea legitimidad del Poder Ejecutivo, por un lado, y del Legislativo por el otro, las características de las elecciones presidenciales asociada a los juegos de suma cero y, finalmente, a la cuestión de la representatividad que hacia un porcentaje que podía llegar a 60% del electorado quedara prácticamente sin representación. Vid. LINZ, J., *Presidential or parliamentary democracy: does it make a difference?*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1994, p. 3. Por lo que, la solución a las fallas de los regimenes presidenciales hace necesario transitar a sistemas de parlamentarismo acotado. Vid. ACKERMAN, B., *La nueva división de poderes*, traducción José Manuel Salazar, Fondo de Cultura Económica, 2007, p. 87. Por ello, si en un país las condiciones de fondo son mixtas, y algunas son favorables y otras desfavorables, una constitución bien diseñada puede ayudar a que sobrevivan las instituciones democráticas, mientras que una constitución mal diseñada puede contribuir a la quiebra de las

de las instituciones y el surgimiento de nuevas vinculadas a la vigilancia de los procesos electorales y a la transparencia y la rendición de cuentas⁶⁶ se convierten en mecanismos que apuntan en ese sentido, a fortalecer la mayor equidad, ligada a un sistema electoral que promueve un pluripartidismo⁶⁷.

El hecho de que en un sistema presidencialista se cuente con un sistema de partidos relativamente fragmentado⁶⁸ ocasiona bloqueos en los acuerdos en torno a los temas más cruciales. Sin embargo, también es posible que en los gobiernos divididos se mantengan sin generar una crisis de gobernabilidad⁶⁹, porque, en última instancia, los partidos políticos van a preferir negociar que pagar los costos de una parálisis de la vida política del país. El posible bloqueo entre poderes, la parálisis legislativa y la crisis de gobernabilidad, situaciones experimentadas por algunos países latinoamericanos, eran problemas que debían prevenirse al tiempo de fortalecer la confianza en las instituciones con el fin de consolidar el proceso de democratización política.

La población mexicana no está sintiendo que la democracia esté cumpliendo con las expectativas, presentándose altísimos niveles de insatisfacción. Si bien este problema de la insatisfacción se presenta en la mayoría de los países latinoamericanos, hay que destacar que México es uno de los países que muestra una tasa más baja de ciudadanos satisfechos con el funcionamiento de la democracia⁷⁰.

instituciones democráticas. Vid. DAHL, R., *La democracia una guía para los ciudadanos*, traducción Fernando Vallespín, Taurus, México, 2006, pp. 148-149.

⁶⁶ Vid. SERRANO MIGALLÓN, F., "El presidencialismo mexicano en perspectiva", en *Confluencia XXI*, Partido Revolucionario Institucional, Julio – Septiembre 2008, p. 53-54.

⁶⁷ Vid. ELGIE, R., *Divided Government in Comparative Perspective*, Oxford University Press, Nueva York, 2005.

⁶⁸ Vid. VARELA, H., "De la economía a la política: las dificultades para aprobar las reformas económicas estructurales", en *Información comercial española*, número 821, marzo-abril 2005, p. 187-188.

⁶⁹ Vid. CASAR, M. A., y MARVÁN, I., *Gobernar sin mayoría. México 1867 – 1997*, CIDE, México, 2002, p. 76.

⁷⁰ Argentina tiene 34%, Brasil 28%, Chile 40%, y el promedio de América Latina es 29%. Pero en cualquier caso, todas estas cifras están muy lejanas de países europeos como Dinamarca 91%, Luxemburgo 80%, Finlandia 77% o España 65%. Al poder legislativo y a todos sus integrantes debe preocuparles y ocuparles la imagen negativa que se proyecta de ellos hacia la sociedad, ataques que no sólo viene de sus adversarios políticos, sino de poderes facticos a los que no conviene un congreso profesional, eficaz, estable y fuerte. En la medida en que el congreso sea cada vez más experto, competitivo, responsable, transparente y eficaz los ciudadanos se sentirán más cerca de él, convirtiéndose en una institución absolutamente necesaria para el desarrollo económico, científico y social de nuestro país. Vid. www.lukor.com/not-por/0407/24112550.htm

La reciente relación Ejecutivo-Legislativo en el contexto de gobiernos sin mayoría ha conducido a la revalorización del Congreso⁷¹ como espacio articulador de la pluralidad política nulificada anteriormente por la preponderancia del Ejecutivo. Un legislativo capaz de gobernar junto con el Ejecutivo ofreciendo un rumbo cierto al país, evidencia un Congreso constructivo⁷², competente para ser el escenario propicio para la edificación y consolidación de los proyectos que haga de la incipiente democracia un sistema de más y mejores relaciones entre los poderes Legislativo y Ejecutivo, mejorando con ello, su técnica legislativa⁷³ con la finalidad de contribuir a la mejor realización y elaboración de todos los textos jurídicos.

7. ALGUNAS CONCLUSIONES

Transformar el sistema político mexicano representa un reto mayúsculo que requiere consensos y acuerdos de gran alcance. Esta tarea deberá estar enfocada a la transición de un presidencialismo a un sistema democrático racionalizado por instituciones parlamentarias, es decir, nuestro cambio de régimen pasara de un sistema presidencial a otro con la novedad de incluir elementos útiles del sistema parlamentario para modernizarlo, el camino para lograrlo sería una reforma que constituya nuestros equilibrios de poder y reacomode las relaciones entre los órganos nacionales⁷⁴.

La reforma del Estado que se pretende llevar a cabo en México a la transformación del ejercicio del poder y las relaciones entre el gobierno y la sociedad⁷⁵, debe procurar un nuevo equilibrio hacia el interior del gobierno, de las relaciones de éste con la población y a una clara consolidación de la vida en norma buena y justa.

Queda claro que es difícil entender el funcionamiento de un sistema parlamentario, pero este ofrece las ventajas siguientes flexibilidad, soluciones constitucionales para la confrontación entre el legislativo y el ejecutivo, fortalecimiento del sistema de partidos y de la cooperación política, legitimidad moral y estabilidad política⁷⁶. En

⁷¹ Vid. CODERCH, PABLO S., *La forma de las leyes, 10 estudios sobre técnica legislativa*, Gretel, Barcelona, España, pp. 2 – 27.

⁷² Vid. MORA-DONATTO, C., *Pluralidad democrática y reforma del Congreso mexicano*, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 2007, p. 296

⁷³ Vid. CODERCH, P., S., *Elementos para la definición de un programa de técnica legislativa*, Gretel, Madrid, España, 1989, p. 11.

⁷⁴ Vid. VALADÉS, D., *El gobierno de gabinete*, Porrúa, México, 2005, p. 76.

⁷⁵ Vid. RUBIO, L., y ESTRADA SÁMANO, F., "Reforma del Estado," en *Revista del Senado de la República*, abril – junio 1996.

⁷⁶ Vid. CÁRDENAS GRACIA, J., *Transición política y reforma institucional*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1994, pp. 173-174.

México se ha modificado el sistema de partidos y el sistema electoral, pero el sistema de gobierno se mantiene intocable.

El parlamentarismo ayudara a dar viabilidad a la gobernabilidad, como se ha observado en el sistema presidencial mexicano, las elecciones para Congreso y Presidente de la República son independientes, motivo por el cual, en ocasiones se obtienen gobiernos de minoría, trayendo como consecuencia que no prosperan su propuestas en el parlamento. En el parlamentarismo se generarían gobiernos con la finalidad de construir mayorías, ya que, si una fuerza política ha logrado la mayoría de escaños, podrá construir un gobierno pero si ninguna de las fuerzas políticas tiene mayoría entonces a través de la negociación y el acuerdo tendrá que formar un acuerdo de coalición. Aquellos que pretendan reformar deben analizar todas y cada una de las ideas que se refieren a las estructuras institucionales comprendidas en las diversas formas de gobierno, a fin de ser susceptibles de ser mejoradas en términos de incentivos para obtener resultados⁷⁷.

Hemos visto con el transcurrir del tiempo como en México se ha tratado de dar una solución para la problemática, y las consecuencias de cambiar la actual forma de gobierno en México. Han surgido propuestas hecha por algunos juristas, filósofos del derecho, incluso hasta por políticos referente a un cambio del régimen, a una transformación del régimen presidencial a un régimen parlamentario, para poder examinar estas propuesta será necesario abordarlas desde los orígenes, el desarrollo y la crisis actual del presidencialismo mexicano, los tipos de sistemas o regímenes, ventajas o desventajas de los mismos, antecedentes sociológicos para México en las circunstancias políticas actuales.⁷⁸ Una observación hecha por Linz, clarifica la importancia de que México busque canales de transformación, esta idea se basa en que los Estados presidencialistas se imaginan un tránsito hacia el régimen parlamentarista, sin embargo ningún país parlamentarista programa un cambio hacia el presidencialismo⁷⁹.

⁷⁷ Vid. FLÓREZ RUIZ, J. F., "Parlamentarismo frente a presidencialismo. Actualización de un debate crucial para América latina," en *Revista Derecho del Estado*, número 25, Universidad Externado de Colombia, diciembre de 2010, Bogotá, Colombia, pp. 135-158.

⁷⁸ Vid. ALONSO, P., CARPIZO, J., STEIN, J. L., (comp.), *El predominio del poder ejecutivo en Latinoamérica*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1977, p. 76

⁷⁹ Vid. LINZ, J., *Democracia presidencial o parlamentaria: ¿Qué diferencia implica? Las crisis del presidencialismo, I: perspectivas comparadas*, Madrid, Alianza Universidad, 1997.

Hacer modificaciones de esta envergadura en México, requiere de la voluntad de un número considerable de actores políticos, también de involucrar a la sociedad para conocer y comprender los alcances de las reformas⁸⁰, permitiendo que participe activamente en el proceso de conformación, con la finalidad de que lo comprenda, utilice y defienda⁸¹. Cuando se producen cambios se corre el riesgo de que, por la inexperiencia, las nuevas instituciones funcionen a paso lento, y por la resistencia al cambio los resultados no sean tan rápidos como las expectativas harían creer. Aunque no necesario, esto signifique un fracaso en el experimento parlamentario, bastaría con mantener la firmeza de que se fortalecerán las virtudes y no los defectos del régimen. Si el riesgo es la única posibilidad de solución al poco avance observado al principio de la instauración de un nuevo régimen, habría que correrlo. La experiencia y la razón indican que con esfuerzo y consistencia es posible encaminarnos a la ruta de la reforma del parlamentarismo, en donde las limitaciones políticas de la suma cero, que han reducido la funcionalidad del sistema presidencial mexicano en su configuración actual pueden ser superadas.

⁸⁰ Vid. KELSEN, H., *Esencia y valor de la democracia*, traducción Rafael Luego Tapia y Luis Legaz, Comares, Barcelona, 1977, p. 87.

⁸¹ Vid. LOWELL, A. L., *Public opinion and popular government*, Nueva York, 1913, p. 76.